Deutscher Bundestag **Drucksache 14/7012**
14. Wahlperiode 01. 10. 2001

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zu dem Fakultativprotokoll vom 6. Oktober 1999 zum Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau

A. Problem und Ziel

Die Menschenrechte von Frauen werden heute als unveräußerlicher und integraler Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte anerkannt. Mit dem Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (BGBl. 1985 II S. 647), das am 3. September 1981 völkerrechtlich und für die Bundesrepublik Deutschland am 9. August 1985 (BGBl. II S. 1234) in Kraft getreten ist, wurde erstmals ein alle Lebensbereiche von Frauen umfassendes Menschenrechtsübereinkommen geschaffen. Dieses Übereinkommen zählt heute zu den weltweit grundlegenden Rechtsinstrumenten im Bereich der Menschenrechte von Frauen. 168 Staaten haben das Übereinkommen mittlerweile ratifiziert bzw. sind dem Übereinkommen beigetreten (Stand: Juni 2001).

Zu den Kontrollinstrumenten des Übereinkommens gehören, wie auch bei anderen Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, ein Berichtsprüfungsverfahren sowie das Verfahren der Staatenbeschwerde.

Im Unterschied zu anderen VN-Menschenrechtsübereinkommen verfügte das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau aber bislang über keine weiteren Kontrollinstrumente wie ein Individualbeschwerdeverfahren oder ein Untersuchungsverfahren.

B. Lösung

Das am 22. Dezember 2000 völkerrechtlich in Kraft getretene Fakultativprotokoll ergänzt das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau um zwei Kontrollverfahren. Durch das Fakultativprotokoll wird der bei den Vereinten Nationen nach Teil V des Übereinkommens bereits eingerichtete Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau ermächtigt, Mitteilungen von Einzelpersonen oder Personengruppen, die behaupten, Opfer einer Verletzung eines im Übereinkommen niedergelegten Rechts durch einen Vertragsstaat zu sein, entgegenzunehmen und in einem im Einzelnen nach dem Fakultativprotokoll geregelten Verfahren zu prüfen.

Durch das nach dem Fakultativprotokoll ebenfalls vorgesehene Untersuchungsverfahren kann der Ausschuss darüber hinaus bei zuverlässigen Angaben, die auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen der im Übereinkommen niedergelegten Rechte hinweisen, auch von sich aus tätig werden und die Vertragsstaaten zur Stellungnahme auffordern. Dieses Untersuchungsverfahren stellt eine wichtige Ergänzung zum Individualbeschwerdeverfahren dar.

Mit der von der Bundesregierung nunmehr angestrebten Ratifizierung des Übereinkommens wird unterstrichen, dass das mit dem Fakultativprotokoll verfolgte Ziel eines verbesserten Schutzes der Menschenrechte von Frauen mit Nachdruck unterstützt wird. Die Ratifizierung entspricht auch der in der Koalitionsvereinbarung zur Menschenrechtspolitik erklärten Absicht, um wirkungsvolle internationale Instrumente zum Schutz der Menschenrechte bemüht zu sein. Schließlich kommt der Ratifizierung eine nicht zu unterschätzende Signalfunktion im Hinblick auf andere Staaten zu, die noch zögern, diesem Fakultativprotokoll beizutreten.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Bund, Länder und Gemeinden werden durch die Regelungen des Gesetzes nicht mit Kosten belastet.

2. Vollzugsaufwand

Es entsteht kein wesentlicher Vollzugsaufwand.

E. Sonstige Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau sind nicht zu erwarten, weil sich aus dem Gesetz keine Belastungen für die Wirtschaft ergeben.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Berlin, den 01. Oktober 2001

022 (313) – 200 90 – Fr 4/01

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Platz der Republik

11011 Berlin

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zu dem Fakultativprotokoll vom 6. Oktober 1999 zum Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau

mit Begründung und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Der Bundesrat hat in seiner 767. Sitzung am 27. September 2001 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben.

Entwurf

Gesetz zu dem Fakultativprotokoll vom 6. Oktober 1999 zum Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau

Vom

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Dem in New York am 10. Dezember 1999 von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten Fakultativprotokoll vom 6. Oktober 1999 zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (BGBl. 1985 II S. 647) wird zugestimmt. Das Fakultativprotokoll wird nachstehend mit einer amtlichen deutschen Übersetzung veröffentlicht.

Artikel 2

(1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

(2) Der Tag, an dem das Fakultativprotokoll nach seinem Artikel 16 Abs. 2 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt, ist im Bundesgesetzblatt bekannt zu geben.

Begründung zum Vertragsgesetz

Zu Artikel 1

Auf das Fakultativprotokoll findet Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes Anwendung, da es sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht.

Zu Artikel 2

Die Bestimmung des Absatzes 1 entspricht dem Erfordernis des Artikels 82 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes.

Nach Absatz 2 ist der Zeitpunkt, in dem das Fakultativprotokoll nach seinem Artikel 16 Abs. 2 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt, im Bundesgesetzblatt bekannt zu geben.

Schlussbemerkung

Bund, Länder und Gemeinden werden durch die Ausführung des Gesetzes nicht mit Kosten belastet. Insoweit sind auch keine preislichen Auswirkungen zu erwarten.

Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau

Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Woman

Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes

(Übersetzung)

The States Parties to the present Protocol,

Noting that the Charter of the United Nations reaffirms faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person and in the equal rights of men and women,

Also noting that the Universal Declaration of Human Rights proclaims that all human beings are born free and equal in dignity and rights and that everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth therein, without distinction of any kind, including distinction based on sex,

Recalling that the International Covenants on Human Rights and other international human rights instruments prohibit discrimination on the basis of sex,

Also recalling the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women ("the Convention"), in which the States Parties thereto condemn discrimination against women in all its forms and agree to pursue by all appropriate means and without delay a policy of eliminating discrimination against women,

Reaffirming their determination to ensure the full and equal enjoyment by women of all human rights and fundamental freedoms and to take effective action to prevent violations of these rights and freedoms,

Have agreed as follows:

Article 1

A State Party to the present Protocol ("State Party") recognizes the competence of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women ("the Commit-

Les États Parties au présent Protocole,

Notant que la Charte des Nations Unies réaffirme la foi dans les droits fondamentaux de l'individu, dans la dignité et la valeur de la personne humaine et dans l'égalité des droits des hommes et des femmes,

Notant également que la Déclaration universelle des droits de l'homme proclame que tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits et que chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la Déclaration, sans distinction aucune, notamment de sexe,

Rappelant que les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme interdisent la discrimination fondée sur le sexe,

Rappelant la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes («la Convention»), dans laquelle les États Parties condamnent la discrimination à l'égard des femmes sous toutes ses formes et conviennent de poursuivre par tous les moyens appropriés et sans retard une politique tendant à éliminer la discrimination à l'égard des femmes,

Réaffirmant qu'ils sont résolus à assurer le plein exercice par les femmes, dans des conditions d'égalité, de tous les droits fondamentaux et libertés fondamentales et de prendre des mesures efficaces pour prévenir les violations de ces droits et libertés,

Sont convenus de ce qui suit:

Article premier

Tout État Partie au présent Protocole («l'État Partie») reconnaît la compétence du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes («le Comité») en

Die Vertragsstaaten dieses Protokolls –

im Hinblick darauf, dass die Charta der Vereinten Nationen den Glauben an die Grundrechte des Menschen, an Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit und an die Gleichberechtigung von Mann und Frau erneut bekräftigt,

ferner im Hinblick darauf, dass die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte feierlich feststellt, dass alle Menschen frei und an Würde und Rechten gleich geboren sind und dass jeder ohne irgendeinen Unterschied, einschließlich eines Unterschieds auf Grund des Geschlechts, Anspruch hat auf alle in der genannten Erklärung aufgeführten Rechte und Freiheiten,

unter Hinweis darauf, dass die Internationalen Menschenrechtspakte und andere internationale Menschenrechtsübereinkünfte die Diskriminierung auf Grund des Geschlechts verbieten,

ferner unter Hinweis auf das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau („Übereinkommen"), in dem die Vertragsstaaten jede Form von Diskriminierung der Frau verurteilen und übereinkommen, mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau zu verfolgen,

in erneuter Bekräftigung ihrer Entschlossenheit, die volle Gleichberechtigung der Frau bei der Ausübung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten und wirksame Maßnahmen zu treffen, um Verletzungen dieser Rechte und Freiheiten zu verhindern –

sind wie folgt übereingekommen:

Artikel 1

Jeder Vertragsstaat dieses Protokolls („Vertragsstaat") erkennt die Zuständigkeit des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau („Ausschuss") für

tee") to receive and consider communications submitted in accordance with article 2.

Article 2

Communications may be submitted by or on behalf of individuals or groups of individuals, under the jurisdiction of a State Party, claiming to be victims of a violation of any of the rights set forth in the Convention by that State Party. Where a communication is submitted on behalf of individuals or groups of individuals, this shall be with their consent unless the author can justify acting on their behalf without such consent.

Article 3

Communications shall be in writing and shall not be anonymous. No communication shall be received by the Committee if it concerns a State Party to the Convention that is not a party to the present Protocol.

Article 4

1. The Committee shall not consider a communication unless it has ascertained that all available domestic remedies have been exhausted unless the application of such remedies is unreasonably prolonged or unlikely to bring effective relief.

2. The Committee shall declare a communication inadmissible where:

(a) The same matter has already been examined by the Committee or has been or is being examined under another procedure of international investigation or settlement;

(b) It is incompatible with the provisions of the Convention;

(c) It is manifestly ill-founded or not sufficiently substantiated;

(d) It is an abuse of the right to submit a communication;

(e) The facts that are the subject of the communication occured prior to the entry into force of the present Protocol for the State Party concerned unless those facts continued after that date.

Article 5

1. At any time after the receipt of a communication and before a determination on the merits has been reached, the Committee may transmit to the State Party concerned for its urgent consideration a request that the State Party take such interim measures as may be necessary to avoid possible irreparable damage to the victim or victims of the alleged violation.

ce qui concerne la réception et l'examen de communications soumises en application de l'article 2.

Article 2

Des communications peuvent être présentées par des particuliers ou groupes de particuliers ou au nom de particuliers ou groupes de particuliers relevant de la juridiction d'un État Partie, qui affirment être victimes d'une violation par cet État Partie d'un des droits énoncés dans la Convention. Une communication ne peut être présentée au nom de particuliers ou groupes de particuliers qu'avec leur consentement, à moins que l'auteur ne puisse justifier qu'il agit en leur nom sans un tel consentement.

Article 3

Les communications doivent être présentées par écrit et ne peuvent être anonymes. Une communication concernant un État Partie à la Convention qui n'est pas Partie au présent Protocole est irrecevable par le Comité.

Article 4

1. Le Comité n'examine aucune communication sans avoir vérifié que tous les recours internes ont été épuisés, à moins que la procédure de recours n'excède des délais raisonnables ou qu'il soit improbable que le requérant obtienne réparation par ce moyen.

2. Le Comité déclare irrecevable toute communication:

a) Ayant trait à une question qu'il a déjà examinée ou qui a déjà fait l'objet ou qui fait l'objet d'un examen dans le cadre d'une autre procédure d'enquête ou de règlement international;

b) Incompatible avec les dispositions de la Convention;

c) Manifestement mal fondée ou insuffisamment motivée;

d) Constituant un abus du droit de présenter de telles communications;

e) Portant sur des faits antérieurs à la date d'entrée en vigueur du présent Protocole à l'égard de l'État Partie intéressé, à moins que ces faits ne persistent après cette date.

Article 5

1. Après réception d'une communication, et avant de prendre une décision sur le fond, le Comité peut à tout moment soumettre à l'urgente attention de l'État Partie intéressé une demande tendant à ce qu'il prenne les mesures conservatoires nécessaires pour éviter qu'un dommage irréparable ne soit causé aux victimes de la violation présumée.

die Entgegennahme und Prüfung von nach Artikel 2 eingereichten Mitteilungen an.

Artikel 2

Mitteilungen können von oder im Namen von der Hoheitsgewalt eines Vertragsstaats unterstehenden Einzelpersonen oder Personengruppen eingereicht werden, die behaupten, Opfer einer Verletzung eines im Übereinkommen niedergelegten Rechts durch diesen Vertragsstaat zu sein. Wird eine Mitteilung im Namen von Einzelpersonen oder Personengruppen eingereicht, so hat dies mit ihrer Zustimmung zu geschehen, es sei denn, der Verfasser kann rechtfertigen, ohne eine solche Zustimmung in ihrem Namen zu handeln.

Artikel 3

Mitteilungen sind schriftlich abzufassen und dürfen nicht anonym sein. Der Ausschuss nimmt keine Mitteilung entgegen, die einen Vertragsstaat des Übereinkommens betrifft, der nicht Vertragspartei dieses Protokolls ist.

Artikel 4

(1) Der Ausschuss prüft eine Mitteilung nur, wenn er sich vergewissert hat, dass alle zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe erschöpft worden sind, sofern nicht das Verfahren bei der Anwendung solcher Rechtsbehelfe unangemessen lange dauert oder keine wirksame Abhilfe erwarten lässt.

(2) Der Ausschuss erklärt eine Mitteilung für unzulässig, wenn

a) dieselbe Sache bereits vom Ausschuss untersucht worden ist oder in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft worden ist oder geprüft wird;

b) sie unvereinbar mit den Bestimmungen des Übereinkommens ist;

c) sie offensichtlich unbegründet ist oder nicht hinreichend begründet wird;

d) sie einen Missbrauch des Rechts auf Einreichung einer Mitteilung darstellt;

e) sich die der Mitteilung zu Grunde liegenden Tatsachen vor dem Inkrafttreten des Protokolls für den betreffenden Vertragsstaat ereignet haben, sofern sie nicht auch nach diesem Zeitpunkt weiterbestehen.

Artikel 5

(1) Der Ausschuss kann jederzeit nach Eingang einer Mitteilung und bevor eine Entscheidung in der Sache selbst getroffen worden ist dem betreffenden Vertragsstaat ein Gesuch zur sofortigen Prüfung übermitteln, in dem er aufgefordert wird, die vorläufigen Maßnahmen zu treffen, die gegebenenfalls erforderlich sind, um einen möglichen, nicht wieder gut zu machenden Schaden für das oder die Opfer der behaupteten Verletzung abzuwenden.

2. Where the Committee exercises its discretion under paragraph 1 of the present article, this does not imply a determination on admissibility or on the merits of the communication.

Article 6

1. Unless the Committee considers a communication inadmissible without reference to the State Party concerned, and provided that the individual or individuals consent to the disclosure of their identity to that State Party, the Committee shall bring any communication submitted to it under the present Protocol confidentially to the attention of the State Party concerned.

2. Within six months, the receiving State Party shall submit to the Committee written explanations or statements clarifying the matter and the remedy, if any, that may have been provided by that State Party.

Article 7

1. The Committee shall consider communications received under the present Protocol in the light of all information made available to it by or on behalf of individuals or groups of individuals and by the State Party concerned, provided that this information is transmitted to the parties concerned.

2. The Committee shall hold closed meetings when examining communications under the present Protocol.

3. After examining a communication, the Committee shall transmit its views on the communication, together with its recommendations, if any, to the parties concerned.

4. The State Party shall give due consideration to the views of the Committee, together with its recommendations, if any, and shall submit to the Committee, within six months, a written response, including information on any action taken in the light of the views and recommendations of the Committee.

5. The Committee may invite the State Party to submit further information about any measures the State Party has taken in response to its views or recommendations, if any, including as deemed appropriate by the Committee, in the State Party's subsequent reports under article 18 of the Convention.

Article 8

1. If the Committee receives reliable information indicating grave or systematic violations by a State Party of rights set forth in the Convention, the Committee shall invite that State Party to cooperate in the examination of the information and to this

2. Le Comité ne préjuge pas de sa décision sur la recevabilité ou le fond de la communication du simple fait qu'il exerce la faculté que lui donne le paragraphe 1 du présent article.

Article 6

1. Sauf s'il la juge d'office irrecevable sans en référer à l'Etat Partie concerné, et à condition que l'intéressé ou les intéressés à ce que leur identité soit révélée à l'État Partie, le Comité porte confidentiellement à l'attention de l'État Partie concerné toute communication qui lui est adressée en vertu du présent Protocole.

2. L'État Partie intéressé présente par écrit au Comité, dans un délai de six mois, des explications ou déclarations apportant des précisions sur l'affaire qui fait l'objet de la communication, en indiquant le cas échéant les mesures correctives qu'il a prises.

Article 7

1. En examinant les communications qu'il reçoit en vertu du présent Protocole, le Comité tient compte de toutes les indications qui lui sont communiquées par les particuliers ou groupes de particuliers ou en leur nom et par l'État Partie intéressé, étant entendu que ces renseignements doivent être communiqués aux parties concernées.

2. Le Comité examine à huis clos les communications qui lui sont adressées en vertu du présent Protocole.

3. Après avoir examiné une communication, le Comité transmet ses constatations à son sujet, éventuellement accompagnées de ses recommandations, aux parties concernées.

4. L'État Partie examine dûment les constatations et les éventuelles recommendations du Comité, auquel il soumet, dans un délai de six mois, une réponse écrite, l'informant notamment de toute action menée à la lumière de ses constatations et recommandations.

5. Le Comité peur inviter l'État Partie à lui soumettre de plus amples renseignements sur les mesures qu'il a prises en réponse à ses constatations et éventuelles recommandations, y compris, si le Comité le juge aproprié, dans les rapports ultérieurs que l'État Partie doit lui présenter conformément à l'article 18 de la Convention.

Article 8

1. Si le Comité est informé, par des renseignements crédibles, qu'un État Partie porte gravement ou systématiquement atteinte aux droits énoncés dans la Convention, il invite cet État à s'entretenir avec lui des éléments ainsi portés à son

(2) Übt der Ausschuss sein Ermessen nach Absatz 1 aus, so bedeutet das keine Entscheidung über die Zulässigkeit der Mitteilung oder in der Sache selbst.

Artikel 6

(1) Sofern nicht der Ausschuss eine Mitteilung für unzulässig erachtet, ohne sich dabei an den betreffenden Vertragsstaat zu wenden, und sofern die Person oder Personen in die Offenlegung ihrer Identität gegenüber diesem Vertragsstaat einwilligen, bringt der Ausschuss jede ihm nach diesem Protokoll zugegangene Mitteilung dem Vertragsstaat vertraulich zur Kenntnis.

(2) Der betreffende Vertragsstaat übermittelt dem Ausschuss innerhalb von sechs Monaten schriftliche Erklärungen oder Darlegungen zur Klärung der Sache und der gegebenenfalls von ihm getroffenen Abhilfemaßnahmen.

Artikel 7

(1) Der Ausschuss prüft die ihm nach diesem Protokoll zugegangenen Mitteilungen unter Berücksichtigung aller ihm von oder im Namen von Einzelpersonen oder Personengruppen und von dem betreffenden Vertragsstaat unterbreiteten Angaben, wobei diese Angaben den betreffenden Parteien zuzuleiten sind.

(2) Der Ausschuss berät über Mitteilungen auf Grund dieses Protokolls in nicht öffentlicher Sitzung.

(3) Nach Prüfung einer Mitteilung übermittelt der Ausschuss den betreffenden Parteien seine Auffassungen zusammen mit etwaigen Empfehlungen.

(4) Der Vertragsstaat zieht die Auffassungen des Ausschusses zusammen mit etwaigen Empfehlungen gebührend in Erwägung und unterbreitet dem Ausschuss innerhalb von sechs Monaten eine schriftliche Antwort, einschließlich Angaben über alle unter Berücksichtigung der Auffassungen und Empfehlungen des Ausschusses getroffenen Maßnahmen.

(5) Der Ausschuss kann den Vertragsstaat auffordern, weitere Angaben über alle Maßnahmen, die der Vertragsstaat als Reaktion auf die Auffassungen oder etwaigen Empfehlungen des Ausschusses getroffen hat, vorzulegen, einschließlich, soweit dies vom Ausschuss als geeignet erachtet wird, in den folgenden Berichten des Vertragsstaats nach Artikel 18 des Übereinkommens.

Artikel 8

(1) Erhält der Ausschuss zuverlässige Angaben, die auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen der im Übereinkommen niedergelegten Rechte durch einen Vertragsstaat hinweisen, so fordert der Ausschuss diesen Vertragsstaat auf,

end to submit observations with regard to the information concerned.

2. Taking into account any observations that may have been submitted by the State Party concerned as well as any other reliable information available to it, the Committee may designate one or more of its members to conduct an inquiry and to report urgently to the Committee. Where warranted and with the consent of the State Party, the inquiry may include a visit to its territory.

3. After examining the findings of such an inquiry, the Committee shall transmit these findings to the State Party concerned together with any comments and recommendations.

4. The State Party concerned shall, within six months of receiving the findings, comments and recommendations transmitted by the Committee, submit its observations to the Committee.

5. Such an inquiry shall be conducted confidentially and the cooperation of the State Party shall be sought at all stages of the proceedings.

attention et à présenter ses observations à leur sujet.

2. Le Comité, se fondant sur les observations éventuellement formulées par l'État Partie intéressé, ainsi que sur tout autre renseignement crédible dont il dispose, peut charger un ou plusieurs de ses membres d'effectuer une enquête et de lui rendre compte sans tarder des résultats de celle-ci. Cette enquête peut, lorsque cela se justifie et avec l'accord de l'État Partie, comporter des visites sur le territoire de cet État.

3. Après avoir étudié les résultats de l'enquête, le Comité les communique à l'État Partie intéressé, accompagnés, le cas échéant, d'observations et de recommandations.

4. Après avoir été informé des résultats de l'enquête et des observations et recommandations du Comité, l'État Partie présente ses observations à celui-ci dans un délai de six mois.

5. L'enquête conserve un caractère confidentiel et la coopération de l'État Partie sera sollicitée à tous les stades de la procédure.

bei der Prüfung dieser Angaben mitzuwirken und zu diesen Angaben Stellung zu nehmen.

(2) Der Ausschuss kann unter Berücksichtigung der von dem betreffenden Vertragsstaat abgegebenen Stellungnahmen sowie aller sonstigen ihm zur Verfügung stehenden zuverlässigen Angaben eines oder mehrere seiner Mitglieder beauftragen, eine Untersuchung durchzuführen und ihm sofort zu berichten. Sofern geboten, kann die Untersuchung mit Zustimmung des Vertragsstaats einen Besuch in seinem Hoheitsgebiet einschließen.

(3) Nachdem der Ausschuss die Ergebnisse einer solchen Untersuchung geprüft hat, übermittelt er sie zusammen mit etwaigen Bemerkungen und Empfehlungen dem betreffenden Vertragsstaat.

(4) Der Vertragsstaat unterbreitet innerhalb von sechs Monaten nach Eingang der vom Ausschuss übermittelten Ergebnisse, Bemerkungen und Empfehlungen dem Ausschuss seine Stellungnahmen.

(5) Eine solche Untersuchung ist vertraulich durchzuführen; die Mitwirkung des Vertragsstaats ist auf allen Verfahrensstufen anzustreben.

Article 9

1. The Committee may invite the State Party concerned to include in its report under article 18 of the Convention details of any measures taken in response to an inquiry conducted under article 8 of the present Protocol.

2. The Committee may, if necessary, after the end of the period of six months referred to in article 8.4, invite the State Party concerned to inform it of the measures taken in response to such an inquiry.

Article 9

1. Le Comité peut inviter l'État Partie intéressé à inclure dans le rapport qu'il doit présenter conformément à l'article 18 de la Convention des précisions sur les mesures qu'il a prises à la suite d'une enquête effectuée en vertu de l'article 8 du présent Protocole.

2. À l'expiration du délai de six mois visé au paragraphe 4 de l'article 8, le Comité peut, s'il y a lieu, inviter l'État Partie intéressé à l'informer des mesures qu'il a prises à la suite d'une telle enquête.

Artikel 9

(1) Der Ausschuss kann den betreffenden Vertragsstaat auffordern, in seinen Bericht nach Artikel 18 des Übereinkommens Einzelheiten über Maßnahmen aufzunehmen, die als Reaktion auf eine nach Artikel 8 dieses Protokolls durchgeführte Untersuchung getroffen wurden.

(2) Sofern erforderlich, kann der Ausschuss nach Ablauf des in Artikel 8 Absatz 4 genannten Zeitraums von sechs Monaten den betreffenden Vertragsstaat auffordern, ihn über die als Reaktion auf eine solche Untersuchung getroffenen Maßnahmen zu unterrichten.

Article 10

1. Each State Party may, at the time of signature or ratification of the present Protocol or accession thereto, declare that it does not recognize the competence of the Committee provided for in articles 8 and 9.

2. Any State Party having made a declaration in accordance with paragraph 1 of the present article may, at any time, withdraw this declaration by notification to the Secretary-General.

Article 10

1. Tout État Partie peut, au moment où il signe ou ratifie le présent Protocole ou y adhère, déclarer qu'il ne reconnaît pas au Comité la compétence que confèrent à celui-ci les articles 8 et 9.

2. Tout État Partie qui a fait la déclaration visée au paragraphe 1 du présent article peut à tout moment retirer cette déclaration par voie de notification au Secrétaire général.

Artikel 10

(1) Jeder Vertragsstaat kann zum Zeitpunkt der Unterzeichnung oder Ratifikation dieses Protokolls oder seines Beitritts dazu erklären, dass er die in den Artikeln 8 und 9 vorgesehene Zuständigkeit des Ausschusses nicht anerkennt.

(2) Jeder Vertragsstaat, der eine Erklärung nach Absatz 1 abgegeben hat, kann diese Erklärung jederzeit durch eine an den Generalsekretär gerichtete Notifikation zurücknehmen.

Article 11

A State Party shall take all appropriate steps to ensure that individuals under its jurisdiction are not subjected to ill treatment or intimidation as a consequence of communicating with the Committee pursuant to the present Protocol.

Article 11

L´État Partie prend toutes les dispositions nécessaires pour que les personnes relevant de sa juridiction qui communiquent avec le Comité ne fassent pas de ce fait l'objet de mauvais traitements ou d'intimidation.

Artikel 11

Ein Vertragsstaat trifft alle geeigneten Maßnahmen, um sicherzustellen, dass seiner Hoheitsgewalt unterstehende Personen nicht deshalb einer Misshandlung oder Einschüchterung ausgesetzt werden, weil sie sich auf Grund dieses Protokolls an den Ausschuss gewandt haben.

Article 12

The Committee shall include in its annual report under article 21 of the Convention a summary of its activities under the present Protocol.

Article 13

Each State Party undertakes to make widely known and to give publicity to the Convention and the present Protocol and to facilitate access to information about the views and recommendations of the Committee, in particular, on matters involving that State Party.

Article 14

The Committee shall develop its own rules of procedure to be followed when exercising the functions conferred on it by the present Protocol.

Article 15

1. The present Protocol shall be open for signature by any State that has signed, ratified or acceded to the Convention.

2. The present Protocol shall be subject to ratification by any State that has ratified or acceded to the Convention. Instruments of ratification shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

3. The present Protocol shall be open to accession by any State that has ratified or acceded to the Convention.

4. Accession shall be effected by the deposit of an instrument of accession with the Secretary-General of the United Nations.

Article 16

1. The present Protocol shall enter into force three months after the date of the deposit with the Secretary-General of the United Nations of the tenth instrument of ratification or accession.

2. For each State ratifying the present Protocol or acceding to it after its entry into force, the present Protocol shall enter into force three months after the date of the deposit of its own instrument of ratification or accession.

Article 17

No reservations to the present Protocol shall be permitted.

Article 18

1. Any State Party may propose an amendment to the present Protocol and file it with the Secretary-General of the United Nations. The Secretary-General shall thereupon communicate any proposed amendments to the States Parties with a request that they notify her or him whether

Article 12

Le Comité résume dans le rapport annuel qu'il établit conformément à l'article 21 de la Convention les activités qu'il a menées au titre du présent Protocole.

Article 13

Tout État Partie s'engage à faire largement connaître et à diffuser la Convention ainsi que le présent Protocole, et à faciliter l'accès aux informations relatives aux constatations et aux recommandations du Comité, en particulier pour les affaires concernant cet État Partie.

Article 14

Le Comité arrête son propre règlement intérieur et exerce les fonctions que lui confère le présent Protocole conformément à ce règlement.

Article 15

1. Le présent Protocole est ouvert à la signature de tous les États qui ont signé la Convention, l'ont ratifiée ou y ont adhéré.

2. Le présent Protocole est sujet à ratification par tout État qui a ratifié la Convention ou y a adhéré. Les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

3. Le présent Protocole est ouvert à l'adhésion de tout État qui a ratifié la Convention ou y a adhéré.

4. L'adhésion s'effectue par le dépôt d'un instrument d'adhésion après du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Article 16

1. Le présent Protocole entrera en vigueur trois mois après la date de dépôt du dixième instrument de ratification ou d'adhésion.

2. Pour chaque État qui ratifiera le présent Protocole ou y adhérera après son entrée en vigueur, le Protocole entrera en vigueur trois mois après la date du dépôt par cet État de son instrument de ratification ou d'adhésion.

Article 17

Le présent Protocole n'admet aucune réserve.

Article 18

1. Tout État Partie peut déposer une proposition d'amendement au présent Protocole auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Le Secrétaire général communiquera la proposition aux États Parties en leur demandant de lui faire savoir s'ils sont favorables à la convo-

Artikel 12

Der Ausschuss nimmt in seinen Jahresbericht nach Artikel 21 des Übereinkommens eine Zusammenfassung seiner Tätigkeit nach diesem Protokoll auf.

Artikel 13

Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, das Übereinkommen und dieses Protokoll weithin bekannt zu machen und zu verbreiten und den Zugang zu Angaben über die Auffassungen und Empfehlungen des Ausschusses, insbesondere in diesen Vertragsstaat betreffenden Sachen, zu erleichtern.

Artikel 14

Der Ausschuss gibt sich eine Geschäftsordnung, die bei der Erfüllung der ihm durch dieses Protokoll übertragenen Aufgaben zu beachten ist.

Artikel 15

(1) Dieses Protokoll liegt für jeden Staat, der das Übereinkommen unterzeichnet oder ratifiziert hat oder ihm beigetreten ist, zur Unterzeichnung auf.

(2) Dieses Protokoll bedarf der Ratifikation, die von allen Staaten vorgenommen werden kann, die das Übereinkommen ratifiziert haben oder ihm beigetreten sind. Die Ratifikationsurkunden werden beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt.

(3) Dieses Protokoll steht jedem Staat, der das Übereinkommen ratifiziert hat oder ihm beigetreten ist, zum Beitritt offen.

(4) Der Beitritt erfolgt durch Hinterlegung einer Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen.

Artikel 16

(1) Dieses Protokoll tritt drei Monate nach Hinterlegung der zehnten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen in Kraft.

(2) Für jeden Staat, der dieses Protokoll nach seinem Inkrafttreten ratifiziert oder ihm nach seinem Inkrafttreten beitritt, tritt es drei Monate nach Hinterlegung seiner Ratifikations- oder Beitrittsurkunde in Kraft.

Artikel 17

Vorbehalte zu diesem Protokoll sind nicht zulässig.

Artikel 18

(1) Jeder Vertragsstaat kann eine Änderung dieses Protokolls vorschlagen und ihren Wortlaut beim Generalsekretär der Vereinten Nationen einreichen. Der Generalsekretär übermittelt sodann alle Änderungsvorschläge den Vertragsstaaten mit der Aufforderung, ihm mitzuteilen, ob sie

they favour a conference of States Parties for the purpose of considering and voting on the proposal. In the event that at least one third of the States Parties favour such a conference, the Secretary-General shall convene the conference under the auspices of the United Nations. Any amendment adopted by a majority of the States Parties present and voting at the conference shall be submitted to the General Assembly of the United Nations for approval.

2. Amendments shall come into force when they have been approved by the General Assembly of the United Nations and accepted by a two-thirds majority of the States Parties to the present Protocol in accordance with their respective constitutional processes.

3. When amendments come into force, they shall be binding on those States Parties that have accepted them, other States Parties still being bound by the provisions of the present Protocol and any earlier amendments that they have accepted.

Article 19

1. Any State Party may denounce the present Protocol at any time by written notification addressed to the Secretary-General of the United Nations. Denunciation shall take effect six months after the date of receipt of the notification by the Secretary-General.

2. Denunciation shall be without prejudice to the continued application of the provisions of the present Protocol to any communication submitted under article 2 or any inquiry initiated under article 8 before the effective date of denunciation.

Article 20

The Secretary-General of the United Nations shall inform all States of:

(a) Signatures, ratifications and accessions under the present Protocol;

(b) The date of entry into force of the present Protocol and of any amendment unter article 18;

(c) Any denunciation under article 19.

Article 21

1. The present Protocol, of which the Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited in the archives of the United Nations.

2. The Secretary-General of the United Nations shall transmit certified copies of the present Protocol to all States referred to in article 25 of the Convention.

cation d’une conférence des États Parties aux fins d’examen et de mise aux voix de la proposition. Si un tiers au moins des États Parties se déclare favorable à une telle conférence, le Secrétaire général la convoque sous les auspices de l’Organisation des Nations Unies. Tout amendement adopté par la majorité des États Parties présents et votants à la conférence est présenté à l’Assemblée générale des Nations Unies pour approbation.

2. Les amendements entreront en vigueur lorsqu’ils auront été approuvés par l’Assemblée générale des Nations Unies et acceptés par les deux tiers des États Parties au présent Protocole, conformément aux procédures prévues par leur constitution respective.

3. Lorsque les amendements entreront en vigueur, ils auront force obligatoire pour les États Parties qui les auront acceptés, les autres États Parties restant liés par les dispositions du présent Protocole et par tout autre amendement qu’ils auront accepté antérieurement.

Article 19

1. Tout État Partie peut dénoncer le présent Protocole à tout moment en adressant une notification écrite au Secrétaire général de l’Organisation des Nations Unies. La dénonciation prend effet six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire général.

2. Les dispositions du présent Protocole continuent de s’appliquer à toute communication présentée conformément à l’article 2 ou toute enquête entamée conformément à l’article 8 avant la date où la dénonciation prend effet.

Article 20

Le Secrétaire général de l’Organisation des Nations Unies informe tous les États:

a) Des signatures, ratifications et adhésions;

b) De la date d’entrée en vigueur du présent Protocole et de tout amendement adopté au titre de l’article 18;

c) De toute dénonciation au titre de l’article 19.

Article 21

1. Le présent Protocole, dont les textes en anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe font également foi, est versé aux archives de l’Organisation des Nations Unies.

2. Le Secrétaire général de l’Organisation des Nations Unies transmet une copie certifiée conforme du présent Protocole à tous les États visés à l’article 25 de la Convention.

eine Konferenz der Vertragsstaaten zur Beratung und Abstimmung über die Vorschläge befürworten. Befürwortet wenigstens ein Drittel der Vertragsstaaten eine solche Konferenz, so beruft der Generalsekretär die Konferenz unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen ein. Jede Änderung, die von der Mehrheit der auf der Konferenz anwesenden und abstimmenden Vertragsstaaten angenommen wird, ist der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Billigung vorzulegen.

(2) Die Änderungen treten in Kraft, wenn sie von der Generalversammlung der Vereinten Nationen gebilligt und von einer Zweidrittelmehrheit der Vertragsstaaten dieses Protokolls nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Verfahren angenommen worden sind.

(3) Treten die Änderungen in Kraft, so sind sie für die Vertragsstaaten, die sie angenommen haben, verbindlich, während für die anderen Vertragsstaaten weiterhin dieses Protokoll und alle früher von ihnen angenommenen Änderungen gelten.

Artikel 19

(1) Jeder Vertragsstaat kann dieses Protokoll jederzeit durch schriftliche Notifikation an den Generalsekretär der Vereinten Nationen kündigen. Die Kündigung wird sechs Monate nach Eingang der Notifikation beim Generalsekretär wirksam.

(2) Die Kündigung berührt nicht die weitere Anwendung dieses Protokolls auf Mitteilungen nach Artikel 2 oder Untersuchungen nach Artikel 8, die vor dem Wirksamwerden der Kündigung eingegangen oder begonnen worden sind.

Artikel 20

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen unterrichtet alle Staaten von

a) den Unterzeichnungen, Ratifikationen und Beitritten nach diesem Protokoll;

b) dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Protokolls und der Änderungen nach Artikel 18;

c) Kündigungen nach Artikel 19.

Artikel 21

(1) Dieses Protokoll, dessen arabischer, chinesischer, englischer, französischer, russischer und spanischer Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, wird im Archiv der Vereinten Nationen hinterlegt.

(2) Der Generalsekretär der Vereinten Nationen übermittelt allen in Artikel 25 des Übereinkommens bezeichneten Staaten beglaubigte Abschriften dieses Protokolls.

Denkschrift

A. Allgemeines

I. Entstehungsgeschichte des Fakultativprotokolls

Die Vereinten Nationen haben sich seit ihrer Gründung für die Gleichberechtigung von Frauen eingesetzt. Bereits die Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 (BGBl. 1973 II S. 430) beinhaltet den Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau in ihrer Präambel. Die am 10. Dezember 1948 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Res. 217 (III) VN Dok. A/810) legt in Artikel 2 das allgemeine Diskriminierungsverbot auch im Hinblick auf das Geschlecht fest. Ebenso fand der Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau Eingang in Artikel 3 des Internationalen Paktes vom 19. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (BGBl. 1973 II S. 1533) und die Artikel 2 Abs. 2 und 3 des Internationalen Paktes vom 19. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (BGBl. 1973 II S. 1569). Die völkerrechtliche Anerkennung der Gleichberechtigung von Mann und Frau kommt außer in diesen allgemeinen Menschenrechtsübereinkommen auch in einer Reihe frauenspezifischer Übereinkommen zum Ausdruck, deren Reichweite auf bestimmte Gebiete beschränkt bleibt. Es sind dies das Übereinkommen über die politischen Rechte der Frau vom 31. März 1953 (BGBl. 1969 II S. 1929), das Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit verheirateter Frauen vom 20. Februar 1957 (BGBl. 1973 II S. 1249) sowie das Übereinkommen über die Erklärung des Ehewillens, das Heiratsmindestalter und die Registrierung von Eheschließungen vom 10. Dezember 1962 (BGBl. 1969 II S. 161).

Mit dem Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (BGBl. 1985 II S. 647), das am 3. September 1981 völkerrechtlich und für die Bundesrepublik Deutschland am 9. August 1985 (BGBl. II S. 1234) in Kraft getreten ist, wurde erstmals ein alle Lebensbereiche von Frauen umfassendes Menschenrechtsübereinkommen geschaffen. Dieses Übereinkommen zählt heute zu den weltweit grundlegenden Rechtsinstrumenten im Bereich der Menschenrechte von Frauen. 168 Staaten haben das Übereinkommen mittlerweile ratifiziert bzw. sind dem Übereinkommen beigetreten (Stand: Juni 2001). Das Übereinkommen enthält eine Begriffsbestimmung der Diskriminierung der Frau (vgl. Artikel 1) und verurteilt jede Form von Diskriminierung der Frau (vgl. Artikel 2). Es verpflichtet die Vertragsstaaten, effektive gesetzgeberische oder sonstige Maßnahmen zum Abbau rechtlicher und tatsächlicher Ungleichheiten insbesondere auf politischem, wirtschaftlichem, sozialem, kulturellem, staatsbürgerlichem und sonstigem Gebiet zu ergreifen (Artikel 2 bis 16). Zeitweilige Sondermaßnahmen, die die De-facto-Gleichberechtigung von Mann und Frau beschleunigen sollen, gelten nicht als Diskriminierung im Sinne dieses Übereinkommens (Artikel 4).

Zu den Kontrollinstrumenten des Übereinkommens gehören, wie auch bei anderen Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, ein Berichtsprüfungsverfahren (Artikel 18) sowie das Verfahren der Staatenbeschwerde (Artikel 29).

Im Unterschied zu anderen VN-Menschenrechtsübereinkommen verfügt das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau aber bislang über keine weiteren Kontrollinstrumente wie ein Individualbeschwerdeverfahren oder ein Untersuchungsverfahren.

Ein entscheidender Impuls zur Beseitigung dieses kodifikatorischen Rückstands, der eine Schwäche gegenüber ähnlichen Rechtsinstrumenten darstellt, ging 1993 von der 2. Menschenrechtsweltkonferenz in Wien aus. Hier wurden die Menschenrechte von Frauen ausdrücklich als unveräußerlicher und integraler Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte benannt. Der Schutz vor Gewalt, Benachteiligung und Diskriminierung als ein Menschenrecht der Frauen wurde zu einem gemeinsamen Anliegen der Völkergemeinschaft erhoben. In der Schlussdeklaration von Wien wird deshalb die Ausarbeitung eines Individualbeschwerdeverfahrens im Rahmen eines Zusatzprotokolls zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau ausdrücklich erwähnt (VN Dok. A/CONF. 157/24 (1993)). Gleiches gilt für die Aktionsplattform und Schlusserklärung der Vierten Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking, die die universelle Geltung der Menschenrechte von Frauen als integraler Bestandteil der Menschenrechte fortschreibt und die Ausarbeitung eines Fakultativprotokolls zum baldmöglichsten Zeitpunkt anstrebt (VN Dok. A/CONF. 177/20 (1995), Rdnr. 230/k).

Ausgehend von den Vorarbeiten eines Experten- und Expertinnentreffens an der Universität Limburg (Niederlande) machte der Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau 1995 eine Empfehlung zum möglichen Inhalt eines Fakultativprotokolls, die als wesentliche Elemente ein Individualbeschwerdeverfahren und ein Untersuchungsverfahren beinhaltete. Aufgrund der Resolution des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen vom Juli 1995 begannen 1996 die Verhandlungen zu einem Fakultativprotokoll in einer eigens dafür eingesetzten Arbeitsgruppe der Frauenrechtskommission der Vereinten Nationen. Diese wurden am 10. März 1999 mit der Annahme des Entwurfs eines Fakultativprotokolls durch die 43. Frauenrechtskommission erfolgreich abgeschlossen (VN Dok. E/CN.6 1999/WG/L.2).

Die Bundesrepublik Deutschland war an diesen Verhandlungen konstruktiv beteiligt und hat im Rahmen ihrer EU-Präsidentschaft sowie ihres Vorsitzes in der Frauenrechtskommission Anfang 1999 maßgeblich an deren erfolgreichem Abschluss mitgewirkt.

Der Entwurf des Fakultativprotokolls wurde am 6. Oktober 1999 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Konsens angenommen (VN Dok. A/54/L.4 (1999)). Das Fakultativprotokoll wurde am 10. Dezember 1999 zur Zeichnung aufgelegt und bei dieser Gelegenheit von der Bundesrepublik Deutschland und weiteren 25 Staaten unterzeichnet.

II. Verhältnis zu anderen Übereinkommen

Das vorliegende Fakultativprotokoll ergänzt das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung

der Frau vom 18. Dezember 1979 um zwei Kontrollverfahren. Durch das Fakultativprotokoll wird der bei den Vereinten Nationen nach Teil V des Übereinkommens bereits eingerichtete Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau ermächtigt, Mitteilungen von Einzelpersonen oder Personengruppen, die behaupten, Opfer einer Verletzung eines im Übereinkommen niedergelegten Rechts durch einen Vertragsstaat zu sein, entgegenzunehmen (Artikel 2 des Fakultativprotokolls) und in einem im Einzelnen in den Artikeln 3 bis 7 des Fakultativprotokolls geregelten Verfahren zu prüfen. Bei zuverlässigen Angaben, die auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen der im Übereinkommen niedergelegten Rechte durch einen Vertragsstaat hinweisen, erhält der Ausschuss zusätzlich die Kompetenz, ein Untersuchungsverfahren durchzuführen (Artikel 8, 9 des Fakultativprotokolls), wobei die Vertragsstaaten nicht verpflichtet sind, das vorgesehene Untersuchungsverfahren anzuerkennen (Artikel 10 des Fakultativprotokolls, „opting-out“-Regelung).

Das Fakultativprotokoll enthält keine materiell-rechtlichen Regelungen, sondern sieht ein rein prozedurales Instrumentarium für ein Individualbeschwerde- und Untersuchungsverfahren vor. Beide Verfahren sind existierenden Verfahrensregelungen anderer VN-Menschenrechtsübereinkommen nachempfunden. Artikel 1 des 1. Fakultativprotokolls vom 19. Dezember 1966 zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (BGBl. 1992 II S. 1246), Artikel 14 des Internationalen Übereinkommens vom 7. März 1966 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (BGBl. 1969 II S. 961) und Artikel 22 des Übereinkommens vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche Behandlung oder Strafe (BGBl. 1990 II S. 246) sehen entsprechende Individualbeschwerdeverfahren vor. Die Regelung des Untersuchungsverfahrens des Fakultativprotokolls ist Artikel 20 des zuletzt genannten Übereinkommens nachgebildet.

Durch das Kumulationsverbot des Artikels 4 Abs. 2a des Fakultativprotokolls wird eine Überschneidung mit anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren ausgeschlossen.

Die Kompetenzen des Ausschusses bei Prüfung einer Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll bestehen darin, seine Auffassungen zusammen mit etwaigen Empfehlungen den betreffenden Parteien zu übermitteln. Zusätzlich kann der Ausschuss den Vertragsstaat auffordern, weitere Angaben über alle Maßnahmen, die er als Reaktion auf die Auffassungen oder etwaige Empfehlungen des Ausschusses getroffen hat, ggf. auch im Staatenbericht gemäß Artikel 18 des Übereinkommens, vorzulegen (Artikel 7 Abs. 5 des Fakultativprotokolls). Die Auffassungen und Empfehlungen des Ausschusses sind für die Regierung des betroffenen Vertragsstaates nicht bindend. Sie muss die ihr zugegangene Meinungsäußerung des Ausschusses nicht notwendig zum Anlass nehmen, Maßnahmen z.B. auf dem Gebiete der Gesetzgebung einzuleiten, wenn sie die Meinung des Ausschusses nicht teilt. Der Vertragsstaat ist lediglich verpflichtet, die Auffassungen des Ausschusses zusammen mit etwaigen Empfehlungen gebührend in Erwägung zu ziehen und diesem innerhalb von sechs Monaten eine schriftliche Antwort zu unterbreiten, die auch alle unter Berücksichtigung der Auffassungen und Empfehlungen des Ausschusses getroffenen Maßnahmen (Artikel 7 Abs. 4 des Fakultativprotokolls) beinhaltet. Dagegen sind die Vertragsstaaten im Verfahren aufgrund der Europäischen Menschenrechtskonvention vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte nach Artikel 46 Abs. 1 der Konvention verpflichtet, in allen Rechtssachen, in denen sie Partei sind, das endgültige Urteil des Gerichtshofs zu befolgen.

III. Würdigung des Fakultativprotokolls

Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 leistet aus Sicht der Bundesregierung einen bedeutsamen Beitrag zum weltweiten Menschenrechtsschutz von Frauen. Die Menschenrechte von Frauen werden heute als unveräußerlicher und integraler Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte anerkannt. Zur Überprüfung ihrer Wahrung sollten wirksamere Kontrollverfahren geschaffen werden. Mit dem Fakultativprotokoll werden Frauen nicht nur ein dem Standard anderer VN-Menschenrechtsübereinkommen vergleichbares Individualbeschwerdeverfahren erhalten, das es ihnen ermöglicht, nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs einen eventuellen persönlichen Diskriminierungsfall vom Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau überprüfen zu lassen. Durch das nach dem Fakultativprotokoll ebenfalls vorgesehene Untersuchungsverfahren kann der Ausschuss darüber hinaus bei zuverlässigen Angaben, die auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen der im Übereinkommen niedergelegten Rechte hinweisen, auch von sich aus tätig werden und die Vertragsstaaten zur Stellungnahme auffordern. Dieses Untersuchungsverfahren stellt eine wichtige Ergänzung zum Individualbeschwerdeverfahren dar.

Auswirkungen des Fakultativprotokolls auf das deutsche Rechtssystem und die Rechtspraxis können sich durch etwaige Empfehlungen des Ausschusses bei einschlägigen Individualbeschwerden oder Untersuchungsverfahren gegen Deutschland ergeben. Die Bundesregierung wird entsprechend ihrer bisher gehandhabten Praxis des Umgangs mit den Empfehlungen der verschiedenen sog. Vertragsorgane (d.h. den nach anderen Menschenrechtsübereinkommen gebildeten Ausschüssen) und aufgrund der Verpflichtungen aus diesem Fakultativprotokoll, solche Empfehlungen sorgfältig unter Beteiligung aller zuständigen Stellen prüfen. Sie hat in der Vergangenheit mehrfach Empfehlungen dieser Vertragsorgane umgesetzt und wird dies, wenn immer möglich, auch in Zukunft tun. Falls diese Empfehlungen aus Sicht der Bundesregierung nicht sachgerecht oder praktikabel sind oder ihr Ziel durch andere Maßnahmen besser erreicht werden kann, erläutert die Bundesregierung dies in der Regel gegenüber dem betreffenden Vertragsorgan (BT-Drs. 14/3892).

Die Bundesregierung geht im Übrigen davon aus, dass die Ratifikation des Zusatzprotokolls kaum zu einer nennenswerten Zahl einschlägiger Beschwerden gegen Deutschland führen wird. Diese Einschätzung belegen Erfahrungen mit existierenden Individualbeschwerdeverfahren im Rahmen der Vereinten Nationen. Von der nach dem 1. Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 (BGBl. 1992 II S. 1246) eröffneten Individualbeschwerde ist seither so gut wie kein Gebrauch gemacht worden. Das Gleiche gilt für Antidiskriminierungsbeschwerden allgemeinerer Art, die schon seit längerem

nach der Resolution 1503 (XL VIII) des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen vom 27. Mai 1970 erhoben werden können. Dies dürfte im Wesentlichen auf die effektiveren Rechtsschutzmöglichkeiten nach der Europäischen Menschenrechtskonvention zurück .zuführen sein (vgl. A II Verhältnis zu anderen Übereinkommen), so dass generell davon auszugehen ist, dass für Menschenrechtsbeschwerden gegen Staaten, die sich dem EMRK-System unterworfen haben, die im Rahmen der Vereinten Nationen insoweit bestehenden Möglichkeiten nur selten genutzt werden.

Gemäß seinem Artikel 16 Abs. 1 ist das Fakultativprotokoll drei Monate nach Hinterlegung der zehnten Ratifikations- bzw. Beitrittsurkunde für die Staaten, die bis zu diesem Zeitpunkt beigetreten sind bzw. ratifiziert haben, am 22. Dezember 2000 in Kraft getreten. Vertragsstaaten sind derzeit (Stand: Mai 2001) Aserbaidschan, Bangladesch, Bolivien, Bosnien und Herzegowina, Dänemark, Finnland, Frankreich, Irland, Island, Italien, Kroatien, Mali, Namibia, Neuseeland, Österreich, Panama, Paraguay, Peru, Senegal, Slowakei, Thailand, Tschechische Republik, Ungarn.

Die Bundesregierung hat den Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau bei der Erarbeitung von Verfahrensregeln für das Individualbeschwerde- und Untersuchungsverfahren unterstützt. Auf ihre Einladung hin fand vom 27. bis 30. November 2000 in Berlin ein Expertinnen- und Expertenseminar unter Beteiligung der Ausschussmitglieder statt, in dem die nach Artikel 14 des Fakultativprotokolls erforderlichen Verfahrensregeln erarbeitet wurden.

Mit der von der Bundesregierung nunmehr angestrebten Ratifizierung des Übereinkommens wird unterstrichen, dass das mit dem Fakultativprotokoll verfolgte Ziel eines verbesserten Schutzes der Menschenrechte von Frauen mit Nachdruck unterstützt wird. Die Ratifizierung entspricht auch der in der Koalitionsvereinbarung zur Menschenrechtspolitik erklärten Absicht, um wirkungsvolle internationale Instrumente zum Schutz der Menschenrechte bemüht zu sein. Schließlich kommt der Ratifizierung eine nicht zu unterschätzende Signalfunktion im Hinblick auf andere Staaten zu, die noch zögern, diesem Fakultativprotokoll beizutreten.

B. Im Einzelnen

Zu Artikel 1

Nach dieser Bestimmung erkennen die Vertragsstaaten die Zuständigkeit des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, der gemäß Artikel 17 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau eingerichtet wurde, zur Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen nach dem vorliegenden Fakultativprotokoll an. Die Vorschrift entspricht den Regelungen anderer Individualbeschwerdeverfahren nach VN-Menschenrechtsübereinkommen. Sie soll die Kontinuität der Zuständigkeit für das Übereinkommen durch den Ausschuss sicherstellen und die Sachkompetenz eines bereits existierenden Menschenrechtsgremiums nutzen. Gemäß Artikel 17 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau besteht der Ausschuss aus 23 Sachverständigen von hohem sittlichen Rang und großer Sachkenntnis auf dem von dem Übereinkommen erfassten Gebiet. Diese werden von den Vertragsstaaten in geheimer Wahl für eine vierjährige Amtszeit aus einer Liste von Personen gewählt, die von den Vertragsstaaten nominiert wurden. Schon bisher hatte der Ausschuss eine wichtige Rolle bei der Auslegung des Übereinkommens. Neben der Prüfung von Staatenberichten gemäß Artikel 20 Abs. 1 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, kann der Ausschuss u.a. gemäß Artikel 21 Abs. 1 des genannten Übereinkommens allgemeine Empfehlungen aufgrund der Berichtsprüfungen abgeben. Daher sprechen auch Kostenargumente für die Übertragung der Zuständigkeit auf einen bereits bestehenden Ausschuss.

Zu Artikel 2

Die Bestimmung legt zum einen den Personenkreis fest, der nach dem Fakultativprotokoll berechtigt ist, Mitteilungen an den Ausschuss einzureichen, zum anderen bestimmt Artikel 2, welche Regelungen des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens sein können.

Die Aktivlegitimation zur Einreichung von Mitteilungen an den Ausschuss wird sowohl Einzelpersonen als auch Personengruppen eingeräumt. Mitteilungen von Einzelpersonen oder Personengruppen können auch von deren Vertreterinnen oder Vertretern eingereicht werden. Die Möglichkeit der Vertretung ist besonders wichtig, da vielen Frauen vor allem in Ländern der Dritten Welt oftmals die fachlichen oder juristischen Kenntnisse sowie die technischen oder finanziellen Mittel fehlen, um selbst eine Mitteilung einzubringen. Durch die Vertretungsregelung kann insbesondere auch internationalen Frauen- und Menschenrechtsgruppen die Befugnis übertragen werden, Mitteilungen in Vertretung dieser Frauen bei dem Ausschuss vorzubringen, wobei diese Vertreterinnen und Vertreter nicht der Hoheitsgewalt des Vertragsstaates unterstehen müssen. Durch diese Möglichkeit wird unter Berücksichtigung der spezifischen Lebenssituationen von Frauen die effektive Nutzung des Fakultativprotokolls gewährleistet.

Sofern Mitteilungen nicht von den betroffenen Einzelpersonen oder Personengruppen selbst eingebracht werden, kann dies nur mit deren Zustimmung geschehen. Da viele Fälle denkbar sind, in denen es Beschwerdeführerinnen unmöglich ist, ihre ausdrückliche Zustimmung zu geben (z.B. Verhinderung von Kontakt mit Außenstehenden, Angst vor Repressalien z.B. gegenüber der Familie, Versklavung), sieht Artikel 2 Satz 2 vor, dass eine Mitteilung auch von Dritten eingereicht werden kann, sofern die Verfasserin bzw. der Verfasser rechtfertigen kann, auch ohne ausdrückliche Zustimmung im Namen der Beschwerdeführerin zu handeln.

Im Namen der Europäischen Union und der assoziierten Staaten gab die deutsche Delegation als amtierende EU-Präsidentschaft nach Annahme des Fakultativprotokolls im März 1999 in Bezug auf Artikel 2 folgende interpretative Erklärung ab:

„.... (a) the delegations referred to above understand the second sentence of article 2 in the light of the practice of existing human rights treaty bodies, as reflected in their rules of procedure, namely the rules of procedure of the Human Rights Committee, rule 90 (b), the rules of proce-

dure of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, rule 91 (b), and the rules of procedure of the Committee against Torture, rule 107 (1) (b).

(b) We, the delegations referred to above, in accordance with general principles of International Law, understand the reference to 'violation' in the first sentence of article 2 and the reference to 'violations' in the first paragraph of article 8 of any of the rights set forth in the Convention to include an act as well as a failure to act by the State Party concerned."*) (Bericht der 43. VN-Frauenrechtskommission, E/1999/7, S. 63 f).

Mit Buchstabe a dieser Erklärung hält die EU fest, dass die Interpretation der Rechtfertigung der Vertretung ohne expliziten Auftrag im Sinne der existierenden VN-Menschenrechtsinstrumente zu verstehen ist, und mit der Formulierung im zweiten Satz des Artikels 2 keine höhere formale Anforderung an dieses Vertretungsrecht eingeführt wird. Des Weiteren hält die Erklärung der EU mit Buchstabe b fest, dass eine Verletzung eines im Übereinkommen niedergelegten Rechts sowohl durch eine Handlung als auch durch ein Unterlassen des betreffenden Vertragsstaates bewirkt werden kann.

Der Ausschuss wird die Erklärung der EU in der Beurteilung von Mitteilungen berücksichtigen.

Artikel 2 legt des Weiteren fest, wozu der Ausschuss berechtigt ist, nämlich Mitteilungen entgegenzunehmen zu behaupteten Verletzungen von Rechten nach dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau durch den Vertragsstaat. Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau begründet Staatenverpflichtungen, wonach die Vertragsstaaten das Übereinkommen und die in ihm anerkannten Frauenrechte in ihrem innerstaatlichen Recht umsetzen müssen. Soweit Artikel 2 des Fakultativprotokolls von „einer Verletzung eines im Übereinkommen niedergelegten Rechts durch diesen Vertragsstaat" spricht, können damit nur solche Bestimmungen des Übereinkommens gemeint und Gegenstand einer Mitteilung sein, die zugleich im Konkretisierungsgrad Individualrechten entsprechen. Davon zu unterscheiden sind solche Bestimmungen des Fakultativprotokolls, die Zielvorgaben beschreiben, für deren Umsetzung dem Vertragsstaat ein Ermessensspielraum politischer Gestaltung zusteht. Für diese Sichtweise spricht nicht nur der Wortlaut der Bestimmung, sondern auch seine Verhandlungsgeschichte, bei der man sich des Unterschiedes zwischen Rechten (rights) und sonstigen Bestimmungen (provisions) des Übereinkommens sehr bewusst war. Dabei wird zunächst dem Ausschuss die Auslegung obliegen, welche Bestimmungen hinreichend konkrete Rechte enthalten, die nach dem Fakultativprotokoll beschwerdefähig sind, und welche sonstigen Staatenverpflichtungen nach Teil V des Übereinkommens überprüft werden.

*) „... (a) Die vorgenannten Delegationen verstehen Artikel 2 Satz 1 im Lichte der Handhabung der bestehenden Menschenrechtsinstrumente, wie in ihren Verfahrensregeln, den Verfahrensregeln des Menschrechtsausschusses, Regel 90 (b), den Verfahrensregeln des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, Regel 91 (b) und den Verfahrensregeln des Ausschusses gegen Folter, Vorschrift 107 (1) (b), wiedergegeben.

(b) Wir, die vorgenannten Delegationen, verstehen gemäß den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts den Bezug auf die ‚Verletzung' in Artikel 2 Satz 1 und den Bezug auf die ‚Verletzung' in Artikel 8 Satz 1 eines im Übereinkommen niedergelegten Rechts dahingehend, dass sie sowohl eine Handlung als auch eine unterlassene Handlung durch den betreffenden Vertragsstaat umfasst."

Artikel 3

Diese Bestimmung regelt die Formerfordernisse für Mitteilungen an den Ausschuss und die Passivlegitimation. Danach sind Mitteilungen schriftlich abzufassen, sie dürfen nicht anonym sein. Infolge des fakultativen Charakters können Mitteilungen nur gegen Vertragsstaaten des Fakultativprotokolls eingebracht werden. Mitteilungen gegen andere Staaten darf der Ausschuss nicht entgegennehmen.

Diese Erfordernisse entsprechen dem Standard existierender Individualbeschwerdeverfahren.

Artikel 4

Nach Artikel 4 Abs. 1 ist Voraussetzung für die Prüfung einer Mitteilung durch den Ausschuss die Ausschöpfung aller innerstaatlich zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe. Welche Rechtsbehelfe ergriffen werden müssen, muss letztlich im Einzelfall unter Berücksichtigung des jeweiligen nationalen Rechtssystems und der konkreten Umstände des Falls entschieden werden. Dabei sind grundsätzlich alle gerichtlichen und administrativen Möglichkeiten auszuschöpfen, die eine begründete Chance auf Abhilfe bieten. Der nach dem Fakultativprotokoll zur Prüfung berufene Ausschuss kann sich daher mit Fällen aus der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich nur befassen, wenn sie innerstaatlich rechtskräftig entschieden sind und bei denen auch eine Verfassungsbeschwerde erfolglos geblieben ist.

Sofern das Verfahren bei der Anwendung solcher Rechtsbehelfe unangemessen lange dauert oder falls keine wirksame Abhilfe von den in Anspruch genommenen Rechtsbehelfen zu erwarten wäre, muss das Erfordernis der Ausschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe ausnahmsweise nicht erfüllt werden.

Artikel 4 Abs. 2 regelt in den Buchstaben a bis e im Einzelnen verschiedene Gründe für die Unzulässigkeit einer Mitteilung.

Nach Artikel 4 Abs. 2 Buchstabe a ist eine Mitteilung unzulässig, wenn dieselbe Sache bereits von dem Ausschuss untersucht worden ist oder in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft worden ist oder geprüft wird. Dieses Kumulationsverbot bezweckt unnötige Überschneidungen mit Beschwerderechten nach anderen Menschenrechtsübereinkommen. Die Bestimmung ist Regelungen anderer VN-Menschenrechtsübereinkommen nachgebildet, z.B. Artikel 22 Abs. 5a des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984.

„International" bezieht sich nicht nur auf gleichwertige Untersuchungs- und Streitbeilegungsverfahren der Vereinten Nationen, sondern auch auf Verfahren, wie sie beispielsweise für den Europäischen Rechtskreis nach der Europäischen Menschenrechtskonvention vorgesehen sind.

Gemäß Artikel 4 Abs. 2 Buchstabe b kann eine Mitteilung zurückgewiesen werden, wenn sie „unvereinbar mit den Bestimmungen des Übereinkommens" ist. Da sich der Gegenstand von Mitteilungen gemäß Artikel 2 auf die im Übereinkommen niedergelegten Rechte beschränkt, sind Mitteilungen, die die Verletzung anderer Rechte behaupten, ratione materie unvereinbar mit den Bestimmungen des Übereinkommens.

Unzulässig ist nach Artikel 4 Abs. 2 Buchstabe c auch eine Mitteilung, die offensichtlich unbegründet ist oder nicht hinreichend begründet wird. Hierbei handelt es sich insbesondere um solche Mitteilungen, bei denen die behaupteten Rechtsverletzungen nicht oder nicht ausreichend mit Tatsachen untermauert sind.

Nach Artikel 4 Abs. 2 Buchstabe d ist eine Mitteilung des Weiteren unzulässig, wenn sie rechtsmissbräuchlich ist. Dieser Zurückweisungsgrund kann herangezogen werden, wenn mit der Mitteilung z.B. offensichtlich querulatorische Absichten verfolgt werden oder ihr bewusst falsche Angaben zugrunde liegen, die eine Irreführung des Ausschusses bezwecken.

Artikel 4 Abs. 2 Buchstabe e sieht schließlich vor, dass das Beschwerderecht nicht rückwirkend anwendbar ist, d.h. dass Vorfälle vor dem Inkrafttreten des Protokolls für den betreffenden Vertragsstaat, die nicht ab diesem Zeitpunkt fortbestehen, keinen Beschwerdegrund gemäß Artikel 2 des Fakultativprotokolls abgeben können.

Zu Artikel 5

Artikel 5 Abs. 1 ermächtigt den Ausschuss zu Interimsmaßnahmen. Danach kann der Ausschuss jederzeit nach Eingang einer Mitteilung und bevor er in der Sache selbst entschieden hat, dem betreffenden Vertragsstaat ein Gesuch zur sofortigen Prüfung übermitteln und ihn auffordern, die gegebenenfalls erforderlichen vorläufigen Maßnahmen zu treffen, um einen möglichen, nicht wieder gut zu machenden Schaden für das oder die Opfer der behaupteten Verletzung abzuwenden. Bei der Beurteilung, was ein „nicht wieder gut zu machender Schaden für das oder die Opfer der behaupteten Verletzung ist“, steht dem Ausschuss ein Ermessen zu. Bei Ausübung dieses Ermessens wird er sich an der Praxis der in den Verfahrensordnungen anderer Menschenrechtsübereinkommen enthaltenen Regelungen zu Interimsmaßnahmen orientieren. Wesentliches Kriterium für die Annahme eines „nicht wieder gut zu machenden Schadens“ werden demnach die Schwere und Irreversibilität der Folgen für das oder die Opfer sein, die eine spätere Entscheidung des Ausschusses in der Sache selbst obsolet machen könnten.

Artikel 5 Abs. 2 stellt klar, dass ein Gesuch des Ausschusses zu vorläufigen Maßnahmen keine Entscheidung über die Zulässigkeit der Mitteilung oder in der Sache selbst bedeutet.

Zu Artikel 6

Artikel 6 Abs. 1 legt das weitere Verfahren zur Behandlung zulässiger Mitteilungen durch den Ausschuss fest. Sobald der Ausschuss eine Mitteilung zur Behandlung annimmt, bringt er sie dem betreffenden Vertragsstaat vertraulich zur Kenntnis. Voraussetzung dafür ist aber, dass das oder die Opfer der behaupteten Verletzung eines im Übereinkommen niedergelegten Rechts in die Offenlegung ihrer Identität gegenüber dem Vertragsstaat einwilligen. Damit soll sichergestellt werden, dass die Opfer sich der notwendigen Offenlegung ihrer Identität gegenüber dem Vertragsstaat bewusst sind. Verweigert ein Opfer die Offenlegung, endet das Verfahren an dieser Stelle.

Artikel 6 Abs. 2 verpflichtet den Vertragsstaat, dem Ausschuss innerhalb von sechs Monaten seine Sicht der Sachlage und gegebenenfalls von ihm getroffene Abhilfemaßnahmen schriftlich zu übermitteln. Die Regelung entspricht dem Standard anderer VN-Menschenrechtsübereinkommen, z.B. Artikel 4 Abs. 2 des 1. Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte. In seiner Gegenäußerung kann der Vertragsstaat außer zur Begründetheit der Mitteilung auch zu deren Zulässigkeit nach Artikel 4 des Fakultativprotokolls Stellung nehmen, die der Ausschuss dann im Lichte dieser Gegenäußerung erneut prüfen kann.

Zu Artikel 7

Die Vorschrift regelt die abschließende Behandlung von Mitteilungen durch den Ausschuss.

Nach Artikel 7 Abs. 1 prüft der Ausschuss die ihm nach Artikel 2 zugegangenen Mitteilungen und die nach Artikel 6 übermittelten Erklärungen des betreffenden Vertragsstaates unter Berücksichtigung aller ihm von den Parteien unterbreiteten Angaben, wobei der Ausschuss verpflichtet ist, diese Angaben den betreffenden Parteien zuzuleiten.

Die Vorschrift soll die Entscheidungsfindung des Ausschusses auf breiter Grundlage sichern, da die Prüfung nicht nur auf die Mitteilung und die Gegenäußerung des Vertragsstaates beschränkt ist, sondern darüber hinaus auch alle von den Parteien und ihren Vertretern unterbreiteten zusätzlichen Angaben einfließen müssen. Die Zuleitung dieser Angaben an alle Parteien sichert die „Waffengleichheit“ und Fairness des Verfahrens.

Absatz 2 verpflichtet den Ausschuss, über die Mitteilungen in nicht öffentlicher Sitzung zu beraten.

Nach Absatz 3 übermittelt der Ausschuss nach einer abschließenden Prüfung der Mitteilung den betreffenden Parteien seine Auffassungen zusammen mit etwaigen Empfehlungen. Der Ausschuss kann zu der Auffassung gelangen, dass eine Verletzung von im Übereinkommen niedergelegten Rechten vorliegt und kann dann dem Vertragsstaat auch Empfehlungen zur Abhilfe übermitteln. Nach den Erfahrungen mit existierenden VN-Beschwerdeverfahren kann es sich bei den Empfehlungen um Vorschläge zu Gesetzesänderungen, verbesserten Schulungen für ausführende Organe, vermehrte Öffentlichkeitsarbeit oder auch Entschädigungszahlungen an das oder die Opfer handeln. Während die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte völkerrechtlich bindend sind, gibt der Ausschuss nach diesem Fakultativprotokoll zu einer Mitteilung lediglich Einschätzungen und Empfehlungen ab. Sie sind ohne völkerrechtliche Verbindlichkeit und lösen daher für den betroffenen Staat keine rechtliche Handlungsverpflichtung aus.

Gemäß Absatz 4 hat der Vertragsstaat die Auffassungen des Ausschusses zusammen mit etwaigen Empfehlungen gebührend in Erwägung zu ziehen und unterbreitet ihm innerhalb von sechs Monaten eine schriftliche Antwort, einschließlich der Angaben über alle unter Berücksichtigung der Auffassungen und Empfehlungen des Ausschusses getroffenen Maßnahmen. Der Vertragsstaat hat auch zu berichten, wenn und warum Empfehlungen des Ausschusses nicht nachgekommen wird.

Die Vorgaben dieser Regelung entsprechen grundsätzlich der von der Bundesregierung gehandhabten Praxis des Umgangs mit den Empfehlungen der verschiedenen bereits existierenden Menschenrechtsausschüsse (vgl. A III Würdigung des Fakultativprotokolls).

Absatz 5 sieht einen so genannten Follow-up-Mechanismus vor, der dem „kritischen Dialog" mit den Vertragsstaaten und der Evaluierung der Ausschussempfehlungen dient. Da davon auszugehen ist, dass die meisten Maßnahmen, die ein Vertragsstaat in Zusammenhang mit den Empfehlungen des Ausschusses zu einer Mitteilung ggf. in Gang setzt, nicht kurzfristig wirksam werden, kann der Ausschuss nach dieser Regelung mit dem Vertragsstaat in Kontakt bleiben. Zu dem Follow-up gehört auch, dass der Ausschuss den Vertragsstaat auffordern kann, in seinem Staatenbericht gemäß Artikel 18 des Übereinkommens auf die Umsetzung der Empfehlungen aus dem Individualbeschwerdeverfahren einzugehen.

Zu Artikel 8

Von dem in den Artikeln 2 bis 7 geregelten Beschwerdeverfahren ist das in den Artikeln 8 bis 10 vorgesehene Untersuchungsverfahren zu unterscheiden, das dem Artikel 20 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame und unmenschliche Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 nachgebildet ist.

Artikel 8 sieht ein vertrauliches Untersuchungsverfahren durch den Ausschuss in mehreren Verfahrensstufen vor, wobei die Mitwirkung des Vertragsstaates auf allen Verfahrensstufen anzustreben ist (Artikel 8 Abs. 5). Nach Artikel 8 Abs. 1 kann der Ausschuss aufgrund von zuverlässigen Angaben, die auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen der in dem Übereinkommen festgelegten Rechte durch den Vertragsstaat hinweisen, auf der ersten Verfahrensstufe den Vertragsstaat auffordern, bei der Prüfung dieser Angaben mitzuwirken und dazu Stellung zu nehmen. Anknüpfungspunkt für die Einleitung eines Untersuchungsverfahrens durch den Ausschuss sind damit zuverlässige Angaben, die sich alternativ auf schwerwiegende oder systematische Menschenrechtsverletzungen an Frauen beziehen. Schwerwiegende Verletzungen sind in erster Linie die Bedrohung des Lebens, der körperlichen und geistigen Integrität oder der Sicherheit einer Person. Bei systematischen Verletzungen, die unterhalb dieser Schwelle liegen können, wird es sich insbesondere um weit verbreitete oder zielgerichtete Diskriminierungspraktiken handeln.

Unter Berücksichtigung der von dem Vertragsstaat abgegebenen Stellungnahmen sowie aller sonstigen ihm zur Verfügung stehenden Informationen kann der Ausschuss gemäß Artikel 8 Abs. 2 auf der zweiten Verfahrensstufe eines oder mehrere seiner Mitglieder mit einer Untersuchung beauftragen, die mit Zustimmung des Vertragsstaates auch einen Besuch seines Hoheitsgebietes einschließen kann.

Artikel 8 Abs. 3 sieht vor, dass die Ergebnisse, zu denen der Ausschuss aufgrund einer solchen Untersuchung gelangt, zusammen mit etwaigen Bemerkungen und Empfehlungen an den betreffenden Vertragsstaat weitergeleitet werden, der gemäß Artikel 8 Abs. 4 innerhalb von sechs Monaten dem Ausschuss seine Stellungnahme übermittelt.

Das Untersuchungsverfahren stellt eine wichtige Ergänzung des Beschwerdeverfahrens dar, um auch ohne Vorliegen einer Individual- oder Gruppenbeschwerde gegen schwerwiegende und systematische Verletzungen von Menschenrechten vorgehen zu können. In solchen Fällen kann es besonders schwierig sein, eine Mitteilung einzubringen. Einzelpersonen oder auch Personengruppen sind in Fällen schwerwiegender oder systematischer Menschenrechtsverletzungen oftmals akuten Gefahren oder Bedrohungen ausgesetzt, was ihre Möglichkeiten zu einer Mitteilung einschränkt. Darüber hinaus dürfte dem Untersuchungsverfahren auch eine gewisse Präventivfunktion zukommen. Allein die Möglichkeit eines Untersuchungsverfahrens durch den Ausschuss kann dazu beitragen, schwerwiegenden oder systematischen Menschenrechtsverletzungen durch einen Vertragsstaat vorzubeugen.

Zu Artikel 9

Artikel 9 sieht zwei so genannte Follow-up-Mechanismen für das Untersuchungsverfahren vor. Parallel zu Artikel 7 Abs. 5 regelt Artikel 9 Abs. 1, dass der Ausschuss den Vertragsstaat auffordern kann, in seinem Staatenbericht gemäß Artikel 18 des Übereinkommens auch auf die Umsetzung der Empfehlungen aus dem abgeschlossenen Untersuchungsverfahren einzugehen.

Artikel 9 Abs. 2 sieht entsprechend zu Artikel 7 Abs. 5 einen weiteren Follow-up-Mechanismus vor, nach dem der Ausschuss mit dem Vertragsstaat nach Übermittlung von dessen Stellungnahme gemäß Artikel 8 Abs. 4 in der Phase der Umsetzung der Empfehlungen in Kontakt bleibt.

Zu Artikel 10

Die Vertragsstaaten sind nicht verpflichtet, das in Artikel 8 und 9 des Fakultativprotokolls vorgesehene Untersuchungsverfahren anzuerkennen (sog. „opting-out"-Klausel). Zu diesen Artikeln sind somit trotz der in Artikel 17 des Fakultativprotokolls enthaltenen Klausel, welche die generelle Unzulässigkeit von Vorbehalten zu diesem Fakultativprotokoll vorsieht, einseitige Erklärungen der Vertragsstaaten zum Zeitpunkt der Unterzeichnung, der Ratifikation oder des Beitritts zulässig, wonach die in den Artikeln 8 und 9 vorgesehene Zuständigkeit des Ausschusses nicht anerkannt wird.

Die Bundesregierung hat anlässlich der Zeichnung am 10. Dezember 1999 eine solche Erklärung nicht abgegeben und beabsichtigt ebenso wenig wie die Mitgliedsstaaten der EU, die das Fakultativprotokoll bereits ratifiziert haben oder ihm beigetreten sind (Dänemark, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Österreich), eine solche Erklärung anlässlich der Ratifikation abzugeben.

Dieser Verzicht auf eine entsprechende Erklärung entspricht im Übrigen der Haltung der Bundesrepublik zu anderen Untersuchungsverfahren. Eine Opting-Out-Möglichkeit enthält bereits Artikel 28 Abs. 1 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (BGBl. 1990 II S. 246). Deutschland hat von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht.

Zu Artikel 11

Die Bestimmung bezweckt den Schutz von Personen, die sich aufgrund dieses Fakultativprotokolls an den Ausschuss gewandt haben, vor Misshandlungen oder Einschüchterungen. Der geschützte Personenkreis umfasst sowohl die in Artikel 2 genannten Einzelpersonen und Personengruppen, deren Vertreterinnen und Vertreter auch als Auskunftspersonen des Ausschusses z.B. in einem Untersuchungsverfahren nach Artikel 8, die der

Hoheitsgewalt eines Vertragsstaates unterstehen. Artikel 11 begründet eine umfassende Schutzpflicht des Vertragsstaates für diesen Personenkreis vor Misshandlungen oder Einschüchterungen. Der Vertragsstaat ist danach verpflichtet, Misshandlungen oder Einschüchterungen gegenüber diesem Personenkreis weder selbst vorzunehmen noch zuzulassen.

Zu Artikel 12

Die Bestimmung erweitert bestehende Berichtspflichten des Ausschusses. Nach Artikel 21 des Übereinkommens ist der Ausschuss verpflichtet, der Generalversammlung der Vereinten Nationen über den Wirtschafts- und Sozialrat jährlich einen Bericht über seine Tätigkeit vorzulegen. Gemäß Artikel 12 des Fakultativprotokolls soll dieser Jahresbericht auch eine Zusammenfassung seiner Tätigkeit nach diesem Fakultativprotokoll, d.h. im Individualbeschwerde- und Untersuchungsverfahren, enthalten.

Zu Artikel 13

Artikel 13 enthält die Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Bekanntmachung und Verbreitung des Übereinkommens sowie dieses Fakultativprotokolls. Die Vorschrift ist insoweit dem Artikel 42 des VN-Übereinkommens vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (BGBl. 1992 II S. 121) nachgebildet. Des Weiteren sind die Vertragsstaaten verpflichtet, den Zugang zu Angaben über die Auffassungen und Empfehlungen des Ausschusses, insbesondere in den den Vertragsstaat betreffenden Sachen, zu erleichtern.*)

Die Bundesregierung hat an anderer Stelle (BT-Drs. 14/3892) dargelegt, dass derzeit geprüft wird, wie die Publizierung der Empfehlungen der Menschenrechtsausschüsse in den (ggf. mit Querverweisen auszustattenden) Web-Seiten der Bundesregierung verbessert werden kann. So enthält die Web-Seite des Auswärtigen Amtes seit einiger Zeit in deutscher Sprache die VN-Menschenrechtsübereinkommen, die jeweils jüngsten deutschen Staatenberichte und die Empfehlungen/Schlussfolgerungen der Ausschüsse dazu. Auch im Zusammenhang mit der Errichtung des Deutschen Instituts für Menschenrechte gibt es Überlegungen, wie die Deutschland betreffenden Empfehlungen und die hierzu abgegebenen Stellungnahmen der Bundesregierung öffentlich zugänglich gemacht werden können.

Zu Artikel 14

Die Bundesregierung hat den Ausschuss bei der Erarbeitung von nach dieser Bestimmung erforderlichen Verfahrensregeln unterstützt. Auf ihre Einladung hin fand vom 27. bis 30. November 2000 in Berlin ein Expertinnen- und Expertenseminar unter Beteiligung der Ausschussmitglieder statt, auf dem diese Verfahrensregeln erarbeitet wurden. Auf deren Grundlage verfährt der Ausschuss seit seiner Sitzung vom 26. Januar 2001, auf der diese Verfahrensregeln förmlich angenommen worden sind.

Zu den Artikeln 15 bis 21

Die Artikel 15 bis 21 haben als Schlussbestimmungen vertragstechnischen Charakter. Nach dem Vorbild anderer Übereinkommen werden Einzelheiten insbesondere des Beitritts zu dem Fakultativprotokoll (Artikel 15), des Inkrafttretens (Artikel 16), der Änderung (Artikel 18) und der Kündigung (Artikel 19) geregelt. Für Deutschland wird das Fakultativprotokoll drei Monate nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunde völkerrechtlich in Kraft treten.

Artikel 20 betrifft Unterrichtungspflichten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen hinsichtlich des Fakultativprotokolls.

Artikel 21 regelt die Hinterlegung des Fakultativprotokolls in allen amtlichen Sprachfassungen der Vereinten Nationen sowie die Übermittlung der beglaubigten Abschriften des Fakultativprotokolls an die Vertragsstaaten.

Nach Artikel 17 sind Vorbehalte zu dem Fakultativprotokoll nicht zulässig, mit Ausnahme der in Artikel 10 Abs. 1 ausdrücklich vorgesehenen Möglichkeit des „opting-out“ aus dem Untersuchungsverfahren nach den Artikeln 8 und 9.

*) Der Text des Übereinkommens sowie des Fakultativprotokolls in seiner vorläufigen amtlichen Übersetzung sind der interessierten deutschen Öffentlichkeit bereits durch die Broschüre „20 Jahre Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau“ zugänglich gemacht worden.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333